



COMITÉ EUROPÉEN DE DROIT RURAL
EUROPEAN COUNCIL FOR RURAL LAW
EUROPAISCHE GESELLSCHAFT FÜR AGRARRECHT UND DAS RECHT DES
LÄNDLICHEN RAUMES

XXXe Congrès européen de droit rural

18-21 septembre 2019, Poznań (Pologne)

Commission II

Rapport national - France

**PROTECTION DES TERRES CULTIVÉES : LE DROIT DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RURAL ET LE DROIT
RELATIF AUX CESSIONS DE BIENS AGRICOLES**

Michaël RIVIER

*Directeur juridique de la FNSafer, chargé d'enseignement à
l'IHEDREA et à la faculté de droit de Paris I et de Paris-
Nanterre, membre de l'AFDR*

RESUME

En France, le foncier agricole est une ressource sous tensions. Parce que l'avenir des agriculteurs et des territoires est en jeu, il devient crucial et urgent de porter un autre regard sur le foncier et d'adopter des mesures législatives adaptées et efficaces.

*La priorité est d'abord celle de **protéger nos terres agricoles** face à l'artificialisation et à la concurrence sur les usages du sols (I). Les différentes sources de données indiquent que la surface artificialisée en France ne cesse de progresser (61 200 ha par an selon les données Teruti-Lucas du ministère de l'agriculture). L'artificialisation des sols est majoritairement destinée à l'habitat individuel (47 %) et aux infrastructures de transports (24 %). Elle se fait en grande majorité au détriment des terres agricoles (2/3 des surfaces artificialisées, soit 40 800 ha par an) et affecte principalement les terres à fort potentiel agronomique (1/3 des surfaces agricoles artificialisées, soit 13 600 ha par an). Le repli des espaces agricoles est préoccupant sur le terrain de l'alimentation, premier besoin primaire, et pour notre autonomie alimentaire. Il est également préjudiciable à l'environnement (A). Pour lutter contre ce phénomène, les instruments de planification se sont multipliés et quelques outils particuliers de protection du foncier agricole ont été mis en place (ZAP et PAEN). Malgré cet empilement d'outils, la protection des terres agricoles est jugée encore trop insuffisante. Le droit rural est relativement désarmé pour protéger les espaces agricoles. Le droit est à la traîne pour lutter contre la dégradation des sols. Mais récemment, une prise de conscience collective et progressive semble conduire le Gouvernement à envisager des mesures pour protéger les sols en vue d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé de « zéro artificialisation nette » (B).*

*L'urgence est ensuite de mieux **réguler les marchés** donnant accès au foncier agricole en vue de satisfaire les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture (II). La régulation apparaît comme une justification légitime au regard de ces objectifs, notamment celui d'assurer le renouvellement des générations. Elle est structurée principalement autour de deux institutions d'ordre public (Safer et contrôle des structures des exploitations agricoles). S'il a permis jusqu'alors de limiter l'accroissement de l'écart entre "petites" et "grandes" exploitations, et donc de maintenir une certaine homogénéité des structures, notre système de régulation se fragilise depuis ces dernières années par le développement croissant de nouveaux modes d'accès au foncier (marché sociétaire, travail délégué) et est en perte d'efficacité pour lutter contre l'accaparement et la concentration excessive des terres. La perspective d'une dérégulation prolongée est alarmante (A). Aussi, l'adaptation des outils de régulation ne peut plus attendre ; elle est devenue indispensable pour tendre vers davantage de transparence et pour renforcer le contrôle du foncier agricole, quel que soit son mode d'accès, dans l'objectif de favoriser la transmission des exploitations et l'installation de jeunes agriculteurs. Divers organismes apportent actuellement au Gouvernement leur contribution à la réflexion menée sur ce sujet complexe pour construire l'Agriculture de demain (B).*

Ces sujets sont au cœur des préoccupations gouvernementales et au cœur de l'actualité récente de notre pays. L'enjeu (et l'effort) collectif est de parvenir à contenir la consommation des terres agricoles et de mettre en place, au plus vite, en trouvant un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection de certains droits et libertés (comme la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété), une régulation renouvelée et efficace qui redonnera aux territoires le pouvoir de choisir une agriculture dynamique, viable et vivable. Cela nécessitera de prendre

sans délai des mesures législatives ambitieuses et innovantes et de renforcer la coordination des politiques publiques de la ville, de la biodiversité et de l'agriculture.

LA PROTECTION ET LA REGULATION DU FONCIER AGRICOLE

Le Comité européen de droit rural (CEDR) a choisi, pour la II^{ème} commission de son XXX^{ème} Congrès, le thème de « *la protection des terres cultivées* », dans sa double dimension, à la fois territoriale et agricole. La dimension territoriale commande principalement de lutter contre l'artificialisation des sols (enjeux surfaciques et alimentaires) et la dimension agricole impose de mieux réguler les marchés donnant accès au foncier agricole (enjeux d'installation et de transmission en agriculture).

La protection et la régulation du foncier agricole sont plus que jamais une question d'actualité, sur laquelle le Gouvernement français et les acteurs du monde rural et environnemental se sont penchés au cours de ses dernières années et lui ont consacré certains de leurs travaux (1). Ce sujet fait partie des trois priorités en matière de préservation de la biodiversité annoncées par le Président de la République le 6 mai 2019 (les deux autres étant la réduction des produits phytosanitaires et la lutte contre le gaspillage alimentaire).

Dans son discours d'inauguration du Salon international de l'Agriculture 2019 (23 févr.), le Président de la République a souligné que l'accès à la terre agricole constituait un frein au renouvellement des générations en agriculture en raison de deux phénomènes principaux : « l'artificialisation et la concentration des terres ».

La première partie de ce rapport portera donc sur la problématique de la protection des terres agricoles (I). Et la seconde sera consacrée aux outils de régulation des marchés du foncier agricole (II).

I – LA LUTTE POUR LA PRESERVATION DES TERRES AGRICOLES

Fondamentalement, la terre agricole doit être protégée, respectée pour ne pas être dénaturée et épuisée.

Et pourtant, le foncier agricole est assiégé de toutes parts (2). Même s'ils semblent couvrir de vastes surfaces, les espaces agricoles de nos territoires, continuent à diminuer à un rythme trop important. Cette réduction est préjudiciable à l'agriculture, à la biodiversité, au climat et à la vie terrestre en général. En France comme dans d'autres pays, du fait de l'étalement de notre urbanisation et de nos infrastructures, l'artificialisation des sols augmente. Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics). Cet étalement de l'urbanisation réduit la capacité des terres agricoles à nous nourrir, augmente les distances parcourues lors de nos déplacements individuels, accroît les dépenses liées aux réseaux (routes, assainissement...) et par voie de conséquence accélère la perte de biodiversité, contribue au réchauffement climatique et amplifie les risques d'inondations (3).

A – LA DYNAMIQUE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS (CONSTATS ET ENJEUX)

Les différentes sources de données indiquent que la surface artificialisée en France ne cesse d'augmenter.

Au niveau français, trois outils sont habituellement employés pour suivre l'évolution de la consommation des terres : *Teruti-Lucas*, qui est basé sur des relevés de terrain effectués par le ministère de l'agriculture, *Corine Land Cover*, qui fonctionne par photo-interprétation d'images satellites produites par la Commission européenne et les *fichiers fonciers*, à partir des données de taxation issues de l'outil Majic de la DGFIP. Les deux derniers outils estiment respectivement la croissance de l'artificialisation à 16 000 hectares par an entre 2006 et 2012 et à 27 500 hectares par an entre 2006 et 2015, quand *Teruti-Lucas* calcule 61 200 hectares par an entre 2006 et 2014 (ce sont donc 490 000 hectares de terres qui ont été perdus en huit années, soit l'équivalent des départements de l'Essonne et du Rhône). Ces trois bases de données concordent néanmoins sur le fait que le stock foncier ne cesse de diminuer sur les trois dernières décennies.

Les sols artificialisés représentent aujourd'hui environ 9,4 % du territoire métropolitain (soit plus de 5 millions d'hectares, d'après la mesure *Teruti-Lucas* du ministère chargé de l'agriculture). Le rythme de progression de l'artificialisation des sols depuis 2010 est de + 0,8 % par an (4). Si le rythme d'artificialisation peut différer selon les indicateurs, de 0,5 % à 1,3 % par an (5), les tendances sont néanmoins concordantes et inquiétantes. Quand on rapporte la surface artificialisée à la densité de population, la France apparaît plus artificialisée que les principaux États membres de l'Union européenne (6).

L'analyse du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en janvier 2017 fait l'hypothèse que si le rythme d'artificialisation des sols observé à partir de la base de données *Teruti-Lucas* se poursuit, le taux des surfaces artificialisées s'élèverait à 14 % en 2050 et 20 % en 2100 (7).

L'artificialisation des sols est majoritairement destinée à l'habitat individuel (le plus significatif) et aux infrastructures de transports.

Concernant les usages, les superficies occupées pour les fonctions de l'habitat et des transports (qui accompagnent l'habitat) représentent les deux plus grands postes d'artificialisation (8). S'il ne faut pas assimiler urbanisation et artificialisation, on peut dire que « *l'urbanisation est le moteur de l'artificialisation* » compte tenu des besoins en infrastructures qui accompagnent l'urbanisation (9).

La construction de logements neufs (en particulier de logements individuels, qui sont 15 fois plus consommateurs d'espace que le collectif) est le principal motif d'artificialisation (47 % des espaces consommés entre 2006 et 2014 dont 230 000 ha pour l'habitat individuel) et ce, quelle que soit la localisation des permis de construire, en continuité de bâti ou en mitage (10). On observe simultanément, d'une part, que l'étalement urbain est fortement décorrélé de l'accroissement de la population (11), d'autre part, que l'espace urbain est sous-utilisé (12) et, enfin, que la surface habitable moyenne a bondi en 2018 de 6,20 % en 1 an, passant de 119,4 m² de moyenne à 126,8 m² et que la superficie moyenne des terrains repart elle aussi à la hausse et atteint désormais les 1 003 m² (13). Selon le ministère de la transition écologique, 70 % de l'artificialisation se situe dans des zones sans tension sur le marché du logement, 40 % de l'artificialisation se trouve là où la vacance de logements augmente fortement et 20 % de l'artificialisation se situe dans des communes dont la population décroît (14).

Les réseaux routiers sont ensuite le second poste de consommation d'espaces agricoles, l'étalement urbain se traduisant par le développement d'infrastructures de transports (24 % des espaces consommés entre 2006 et 2014). À cet égard, il est intéressant d'observer l'artificialisation sous forme de mitage qui est un bon

indicateur de pression sur les usages agricoles, et plus globalement sur l'environnement. Le bilan écologique engendré par le mitage est en effet souvent plus négatif que celui généré par les constructions en continuité de bâti, en raison de l'extension des réseaux et services, de l'augmentation des déplacements des ménages et des dommages pour la faune et la flore lié à la fragmentation de leur territoire (15).

L'artificialisation des sols se fait en grande majorité au détriment des terres agricoles.

Les deux tiers environ des surfaces artificialisées le sont au détriment des terres agricoles cultivées (16). Ce prélèvement sur des territoires agricoles était de 80 % sur la période 1992-2004 (17), de 90 % entre 2000 et 2006 (18) et de 87 % entre 2006 et 2012 (19).

La surface agricole utilisée (SAU) des exploitations a fortement décliné en France de 1950 à 2017, passant de 34,408 à 28,669 millions d'hectares (20). L'agriculture a ainsi perdu en seulement près de 70 ans une superficie de 5,74 millions d'hectares, soit plus de 85 000 hectares par an ou environ 235 ha par jour. Aujourd'hui ce chiffre est moins élevé mais reste important. Ainsi, en considérant le rythme d'artificialisation annuel moyen de 61 200 hectares (mesure *Teruti-Lucas* entre 2006 et 2014) et en considérant que deux tiers des surfaces artificialisées le sont au détriment des terres agricoles, le potentiel agricole se trouve encore réduit de 40 800 ha par an, soit environ 112 hectares par jour ou l'équivalent de presque deux exploitations agricoles par jour, puisqu'une exploitation dispose en moyenne de 63 hectares (21).

L'artificialisation des sols agricoles affecte principalement les terres à fort potentiel agronomique.

Dans leur rapport d'orientation du 49^{ème} congrès national des Jeunes agriculteurs, « *Foncier agricole, entre avenir et héritage* », de juin 2015, les Jeunes agriculteurs font le constat que « les sols de meilleure qualité agronomique, souvent des terrains plats et fertiles, sont les premiers à disparaître, principalement en milieu périurbain ».

Dans environ la moitié des régions françaises, les sols à grande valeur agronomique sont les plus touchés. À l'échelon national, ils représentent plus d'un tiers des surfaces agricoles artificialisées (22), soit plus de 13 600 ha par an (sur une base de 40 800 hectares annuels).

Les surfaces agricoles du littoral sont aussi concernées et également en régression. La vitesse de disparition des terres agricoles ces quarante dernières années est 2,5 fois plus élevée que la moyenne métropolitaine (23). De même, en zone de montagne, les espaces agricoles sont soumis à des pressions touristiques et foncières de forte intensité. Il y existe un vrai risque de recul des activités agricoles et pastorales en raison des changements de destination des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive (24).

Cette consommation de nos espaces productifs est soutenue par le développement des friches agricoles (souvent spéculatives : les propriétaires choisissent délibérément la friche afin d'en tirer une éventuelle plus-value à l'occasion d'une modification urbanistique ; la différence de prix entre les terres agricoles et les terres urbanisables constituent la principale incitation) dont la réhabilitation pour l'exercice d'une activité agricole peut être contrainte par l'application des mesures de compensation forestière (travaux de boisement ou versement financier au Fonds stratégique de la forêt et du bois), qui entraînent une sanctuarisation d'espaces boisés non productifs ou non exploités (25). A cet égard, il convient de relever que la notion de "friche"

rend particulièrement difficile le travail d'inventaire des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, particulièrement pour les friches situées en zone méditerranéenne (en Corse notamment) qui nécessiteraient de prendre des mesures législatives spécifiques pour permettre leur reconquête, le maintien et le développement de l'agriculture sous toutes ses formes.

Le repli des espaces agricoles est préoccupant sur le terrain de l'alimentation, premier besoin primaire.

La progression des espaces artificialisés se fait sur l'ensemble du territoire et principalement aux dépens des meilleures terres ou ressources agricoles ; elle a donc pour effet d'annuler tout le potentiel agricole des sols concernés ainsi que toutes leurs fonctions écosystémiques (épuration et régulation des eaux, stockage de carbone, etc.) mais également, et plus généralement, de réduire, selon un communiqué de presse des ministères en charge de la ville, de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire du 25 juillet 2019, « *le potentiel de production agricole de la France et, à terme, de menacer notre autonomie alimentaire* ». Sur ce dernier point, il convient d'observer, d'une part, que la France ne jouit pas d'une indépendance territoriale agricole puisqu'elle est obligée d'importer l'équivalent de la production de 1,4 million d'hectares pour assurer ses propres besoins (26) et, d'autre part, que la France métropolitaine compterait, si les tendances démographiques récentes se poursuivaient, 74 millions d'habitants en 2050, soit 8,2 millions de plus qu'en 2013 (27).

Une grave évolution, soulignée par le Président de la Fédération nationale des Safer (E. Hyst) en ces termes : « *Un monde durable exige l'arrêt de l'imperméabilisation de nos territoires...nous devons protéger les sols agricoles, en priorité ceux qui représentent le meilleur potentiel* » (28).

L'artificialisation des terres agricoles est également préjudiciable à l'environnement.

En modifiant durablement et le plus souvent de manière irréversible l'usage des sols, l'artificialisation des terres agricoles a des conséquences environnementales diverses. L'imperméabilisation de la surface des sols (recouvrement des sols par des matériaux type béton) favorise le ruissellement de l'eau au détriment de son infiltration : elle augmente ainsi l'érosion des sols, les coulées d'eau boueuse et le risque d'inondation. La fragmentation des habitats naturels, des écosystèmes et des paysages menace la biodiversité. Enfin, l'artificialisation contribue au changement climatique en provoquant un déstockage rapide de carbone. Elle participe aussi à l'augmentation des gaz à effet de serre, lorsqu'elle est associée à un étalement urbain, par l'accroissement de la longueur des trajets domicile-travail (29).

B – LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES TERRES (OUTILS ET PERSPECTIVES)

L'État et les collectivités multiplient les instruments de planification.

La protection de l'espace agricole ne pouvant être économique (puisqu'en 2018, au niveau national, selon une étude de *Terres d'Europe-Scafr d'après Safer*, un hectare agricole vendu pour un usage de construction d'habitation affiche un prix à l'hectare en moyenne 62,4 fois plus élevé qu'un hectare conservant son usage agricole), elle est censée venir du droit, et plus particulièrement de la multitude d'outils juridiques mis en place par les législateurs successifs pour tenter de juguler le phénomène de

l'étalement urbain. Pour ce faire, ils n'ont pas hésité à se revendiquer aussi bien du droit de l'environnement que du droit rural et du droit de l'urbanisme.

Selon le Professeur H. Bosse-Platière (Univ. Bourgogne), « *les moyens de lutte contre l'envahissement urbain sont si pléthoriques qu'il paraît quasi illusoire de s'aventurer dans un exercice de recensement tant les mesures s'enchevêtrent les unes dans les autres* » (30).

La liste des mesures présentées brièvement ci-dessous ne sera donc pas exhaustive ; elle expose seulement les dernières lois les plus significatives.

Tout d'abord, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) est venue réformer en profondeur le droit de l'urbanisme en affichant d'emblée l'ambition de préserver les espaces affectés aux activités agricoles et forestières. Elle a organisé le remplacement progressif des plans d'occupation des sols (POS) par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et institué les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) dans l'idée de favoriser la cohérence de l'ensemble des politiques sectorielles (urbanisme, habitat, environnement, déplacements, équipements commerciaux...) autour d'un « *projet de territoire* » défini à l'échelle de plusieurs communes.

Si ces deux outils d'urbanisme sont toujours en vigueur, les objectifs affichés par la loi SRU pour lutter contre l'étalement urbain n'ont pas été atteints et il faudra attendre l'issue du processus du Grenelle de l'environnement pour qu'ils reçoivent une traduction plus concrète dans le code de l'urbanisme. En effet, depuis les lois du 3 août 2009 (Grenelle I) et du 12 juillet 2010 (Grenelle II), les SCOT et les PLU doivent obligatoirement présenter une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, réalisée au cours des deux dernières années et fixer des objectifs quantifiés pour leur limitation. La loi prend acte que seule une action à un échelon supérieur est efficace pour lutter contre l'étalement urbain et institue les PLU intercommunaux (PLUi), sans toutefois les rendre obligatoires. Grenelle II permet par ailleurs aux collectivités d'imposer des densités minimales de constructions applicables dans certains secteurs.

A cela se sont ajoutées les contributions de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) qui a mis en place tout un arsenal de moyens juridiques destinés à protéger le territoire agricole et rural en affichant l'objectif de réduire de 50 % d'ici 2020 le rythme de consommation des espaces agricoles et en instituant : un plan régional de l'agriculture durable (PRAD), un observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) et une commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), en posant une condition de compatibilité des constructions d'intérêt collectif avec l'activité agricole à respecter par les plans locaux d'urbanisme (PLU) et en instituant une taxe sur les plus-values foncières réalisées lors des cessions de terrains agricoles devenus constructibles (V. pour une analyse plus détaillée, l'excellent rapport de la commission II élaboré par le Professeur émérite Joseph Hudault † lors du XXVI^e Congrès et Colloque Européens de Droit Rural à Bucarest les 21-24 septembre 2011 qui avait pour thème « *l'affectation et la protection du territoire rural* »).

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a marqué une nouvelle étape et a témoigné, à travers son titre IV, de la volonté réitérée du législateur de maîtriser la consommation d'espaces, sans contraindre plus que nécessaire la construction de logements. Elle a renforcé, en premier lieu, l'obligation de diagnostic et de formalisation des objectifs d'économie dans la consommation des espaces. Les rapports de présentation des SCOT et PLU doivent intégrer des objectifs

chiffrés, analyser plus précisément « *la capacité de densification et de mutations de l'ensemble des espaces bâtis* » et « *exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces* ». Surtout, la possibilité, dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme, de recourir à une délibération motivée du conseil municipal pour déroger à la règle d'inconstructibilité, a été réduite. Elle doit en effet être justifiée au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées et ne doit pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. La loi ALUR a par ailleurs renforcé le rôle des établissements publics fonciers (EPF) en faveur de la protection des espaces naturels et agricoles grâce en particulier à une extension du champ de leur droit de préemption.

En complément, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a élargi le périmètre des CDCEA par la création des commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui les ont remplacées (l'ONCEA devient également l'OENAF). Leur poids a été théoriquement renforcé, du fait des élargissements de leur faculté d'auto-saisine et du champ de leur consultation obligatoire (accord pour l'élaboration, la modification ou la révisions d'un PLU ou d'une carte communale ayant pour effet une réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une AOP ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation). Cette loi a enfin renforcé le dispositif de lutte contre le grignotage des terres agricoles en prévoyant, pour les projets publics ou privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, la réalisation d'une étude préalable comprenant au minimum : une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné et une estimation des effets négatifs générés. Ceci, dans le but d'éviter, de réduire ou de compenser les atteintes à l'économie agricole du territoire (art. L. 112- 1-3 du CRPM).

Enfin, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a confié aux régions la responsabilité d'élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce schéma, prévu à l'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales, n'est pas un document d'urbanisme mais il leur est opposable. Il fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Existent aussi quelques outils particuliers de protection du foncier agricole.

Outre les zones Natura 2000, les espaces boisés classés (EBC), les espaces naturels sensibles (ENS) et les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), certains espaces ont très tôt bénéficié de protections particulières : en zone de montagne (loi du 9 janvier 1985), il s'agit de préserver les terres « *nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières* » (art. L. 122-10 du code de l'urbanisme). Ce dispositif a été transposé aux communes littorales (loi du 3 janvier 1986), dès lors que « *pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte (...) de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes* » (art. L. 121-21, 2° du code de l'urbanisme).

Plus généralement, deux principaux outils ont été créés pour permettre aux élus locaux de protéger le foncier agricole.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a introduit les zones agricoles protégées (ZAP), qui sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, à la demande des communes. Elles sont annexées au document d'urbanisme, auquel elles s'imposent, et sont destinées à la protection de zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité des productions ou de la situation géographique. Au sein d'une ZAP, tout changement d'affectation du sol est obligatoirement soumis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA).

Enfin, l'instauration des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) apparaît comme la tentative ultime de sanctuarisation de zones interdites à l'urbanisation. Les PAEN ont été mis en place par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et sont instaurés par le département avec l'accord des communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture, et après enquête publique. Ils visent à protéger et à développer durablement l'agriculture et les espaces naturels, conformément à des objectifs décrits dans un programme d'action (protection forte qui ne peut être modifiée que par décret interministériel).

Un empilement d'outils mais une protection jugée encore trop insuffisante.

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, la palette des instruments mis à la disposition des pouvoirs publics pour maîtriser l'artificialisation est riche. Selon une étude réalisée en 2016 par la direction générale du Trésor (DG Trésor), la France semble déjà bien outillée pour répondre à la limitation de l'étalement urbain et de gestion économe de l'espace et d'artificialisation des sols. Pourtant, selon elle, les mesures actuelles ne permettent pas de lutter efficacement contre la consommation d'espace (31).

Deux ans plus tard, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation considère à nouveau qu'il « *n'apparaît pas d'infléchissement notable dans la consommation annuelle des espaces agricoles* » (32). En 2018 également, le 114^e Congrès des notaires de France fait aussi ce constat que « *les choses n'ont pas beaucoup évolué en dix ans, bien au contraire : les outils sont toujours existants, encore plus nombreux et, à ce jour, toujours aussi inefficaces ! Car tant pour la planification que pour l'intervention, la multitude d'outils existants n'a pas permis d'endiguer l'artificialisation des sols, quand le phénomène devrait être contenu au strict nécessaire* » (33).

La même année, les rapporteurs de la mission parlementaire d'information commune sur le foncier agricole (34) constatent eux aussi un "*empilement d'outils*" aux effets insuffisamment protecteurs. C'est le cas des 53 ZAP (zones agricoles protégées), créées à partir de 1999, et des 23 PAEN (protection des espaces agricoles et naturels périurbains), nés en 2005, qui peuvent "*avoir pour effet pervers de déprécier les autres terres agricoles et de servir de caution à des projets d'artificialisation d'envergure*". Par ailleurs, la mise en œuvre de ces deux outils reste marginale puisque la superficie agricole totale protégée cumulée entre les ZAP et les PAEN est de 135 000 ha (40 000 ha pour les ZAP et 95 500 ha pour les PAEN). À ce stade, les SRADDET créés par la loi Notre de 2015 demeurent des "*documents généralistes, à tiroirs, qui ne porteront une exigence en matière de protection des espaces que s'il y a une volonté régionale*". Les SCOT et les PLUi sont des documents d'urbanisme

"qui contribuent à la protection des espaces mais leur création est récente et leur mise en œuvre longue".

Il est peu de dire que la plupart des instruments peuvent être soumis à des conflits d'objectifs entre protection du territoire et développement économique notamment. En effet, *« le sol, qu'il soit surface ou matière, est un espace de concurrence, il est en effet difficilement partageable entre plusieurs utilisations simultanées qui, a fortiori, ne sont pas toujours compatibles entre elles »* (35). Les conclusions du Comité pour l'économie verte vont dans le même sens : *« l'artificialisation a de multiples déterminants et résulte de décisions d'un grand nombre d'acteurs, dont les intérêts demeurent trop divergents ; Le clivage entre la politique de gestion des espaces urbains et celle des espaces naturels, agricoles et forestiers persiste ; Il existe de nombreux outils réglementaires et économiques, mais généralement mal articulés entre eux, souvent facultatifs et peu utilisés »* (36).

Il est vrai que la politique foncière en France se trouve éclatée en une multitude d'acteurs publics, d'outils de planification, d'instances de contrôle et d'outils d'intervention foncière (EPF d'Etat et locaux, Safer, Conservatoire du littoral, Agence de l'eau ...) défendant chacun, un des aspects de l'intérêt général. Mais, selon le Professeur H. Bosse-Platière, dans son avant-propos au colloque organisé par l'Université de Poitiers en mars 2018, *« la juxtaposition d'intérêt général particulier ne fait pas l'intérêt général supérieur »*. Il ajoute que *« si les résultats [sur la protection du foncier] n'apparaissent pas à la hauteur des enjeux, c'est que le droit apparaît, à la traîne, désordonné, éclaté, sans lignes directrices et défendant un ordre ancien, principalement économique »*.

Au final, il est assez compliqué de comprendre la cohérence globale des dispositifs de protection, leur pertinence croisée, voire leur emboîtement (37).

Même la fiscalité actuelle ne semble pas avoir d'effet significatif ni robuste sur le rythme d'artificialisation (38). En effet, si les pouvoirs publics mobilisent un cadre fiscal particulièrement touffu, près d'une trentaine de taxes s'appliquant aux terrains urbanisables, les dispositifs fiscaux n'ont pas été conçus pour traiter l'enjeu de réduction de l'artificialisation des sols (39) et ils sont peu utilisés, notamment parce qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt politique de collectivités qui souhaitent urbaniser pour maintenir le dynamisme de leur territoire (40).

Le droit rural est désarmé pour protéger les espaces agricoles.

Il y a bien quelques mesures, comme celles relatives aux commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dont leur avis demeure dans la majorité des cas consultatif, mais globalement la protection de ces espaces passe en arrière-plan, dans la mesure où notre droit rural actuel repose essentiellement sur trois piliers (statut du fermage, contrôle des structures des exploitations agricoles et Safer) avec une vision principalement sociale et économique : la défense de l'exploitation agricole de type familial.

S'il était nécessaire d'en apporter la preuve, on la trouverait dans l'article L. 411-32 du code rural et de la pêche maritime qui concerne la résiliation du bail à ferme pour cause d'urbanisme. On la trouverait aussi dans l'article L. 123-27 du même code qui permet à une commune, à l'occasion d'une opération d'aménagement foncier, de se voir attribuer des terrains agricoles en vue de la réalisation ultérieure de projets d'intérêt collectif communal ou intercommunal (création d'un terrain de camping, d'un terrain de sport, d'un lotissement communal, d'une salle des fêtes), sans qu'il

soit nécessaire de procéder à des expropriations. On la trouverait également à l'article L. 143-6 du même code qui prévoit que le droit de préemption accordé par décret à une Safer est un droit "de second rang" qui s'efface devant le droit de préemption des personnes auxquelles le législateur continue de réserver la priorité : il est primé, notamment, par celui des collectivités publiques (41), des cohéritiers bénéficiaires d'une attribution préférentielle et par celui de l'exploitant preneur en place.

S'ajoutent également les mesures de compensation écologique qui sont souvent vécues comme une « double peine » pour l'agriculture : la séquence ERC « *éviter, réduire et compenser* » est généralement amputée des 2/3 et s'exerce au détriment des terres agricoles les plus productives avec un ratio de compensation surfacique important (de 1 à 10, voire plus).

Deux avancées pour la préservation de l'agriculture, issues des lois du 13 octobre 2014 (LAAF) et du 20 mai 2019 (dite « *loi Pahun* »), méritent néanmoins d'être soulignées. Toutes deux concernent le rôle des Safer. A l'actif de la première loi, on peut relever l'élargissement de leurs missions et moyens d'action puisqu'elles « *œuvrent prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers* » (art. L. 141-1, I 1° du CRPM) et peuvent, à cette fin, exercer un « *droit de préemption partielle* », lorsque l'aliénation porte simultanément sur des terrains à usage agricole ou à vocation agricole et sur d'autres biens (art. L. 143-1-1 du même code ; ce dispositif a déjà permis de préserver plusieurs milliers d'hectares). La seconde loi a renforcé le droit de préemption des Safer en zone littorale : elle leur permet, dans les communes soumises à la loi « littoral », de préempter des bâtiments ayant perdu leur usage agricole (dont les cultures marines) au cours des vingt dernières années précédant leur cession (au lieu de cinq ans auparavant) pour rendre à ces bâtiments un usage agricole, et éventuellement de réviser leur prix si ces bâtiments ont fait l'objet d'un changement de destination en violation des règles d'urbanisme applicables (art. L. 143-1 dudit code).

Enfin, la « *compensation collective agricole* », créée en 2014 et prévue par l'article L. 112-1-3 du CRPM, qui concerne les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, est venue renchérir le coût de la consommation d'espaces agricoles. Néanmoins, il s'agit d'une compensation économique et collective, qui ne s'exprime pas forcément en nature (ex : contribution à un fonds de compensation).

Le droit est à la traîne pour lutter contre la dégradation des sols.

Les sols sont à la croisée des grands enjeux de la sécurité alimentaire, de l'approvisionnement en eau et de la biodiversité. De l'érosion à l'artificialisation, en passant par les pollutions de diverses origines, ils sont soumis à de multiples menaces. Or, malgré toutes ses propriétés, le sol n'est pas juridiquement protégé pour lui-même. En France, la gestion des sols est abordée en ordre dispersé par le droit et dans de nombreuses politiques sectorielles, telles que, à titre d'exemple et sans viser l'exhaustivité, celles qui sont présentées ci-après. Contrairement à l'air ou à l'eau, la protection des sols ne repose sur aucun dispositif-cadre qui fédère le lien entre l'ensemble des mesures existantes.

S'il tente de préserver les terres agricoles ou naturelles, le droit de l'urbanisme se préoccupe peu de la qualité agronomique des sols. Celle-ci n'est envisagée que de façon incidente, dans l'optique, le plus souvent, de justifier un type d'utilisation. Ainsi, ce sont « *la valeur agricole des terres* » ou « *la richesse des sols* » qui justifient le classement en zone non constructible (NC). De la même façon, c'est en

raison de leur « *potentiel agronomique, biologique ou économique* » que certains secteurs peuvent être classés en zones agricoles dans les PLU.

Alors même qu'il abrite la part la plus importante de la biodiversité de la planète et que les services écosystémiques qu'il rend sont primordiaux, le sol est peu présent dans le droit de l'environnement. Les instruments relatifs à sa connaissance et à sa qualité sont rares, ou ont été élaborés dans le but de sauvegarder d'autres milieux spécifiques, tels les zones humides, mais pas le sol en lui-même. Qu'il s'agisse des Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF), des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, des réserves naturelles, des directives territoriales d'aménagement et de développement durable, ou encore des obligations liées au classement de certaines forêts, la préservation de la qualité du sol n'est pas l'objet premier de la mesure. Elle est, au mieux, abordée comme un des éléments d'une protection plus générale du milieu en question. Autre exemple, le corpus législatif et réglementaire relatif à l'eau et aux milieux aquatiques ne traite du sol que d'une façon indirecte, parce que son mauvais état impacte l'écoulement ou contribue à la pollution hydrique (42).

Certaines dispositions font toutefois exception, en ce qu'elles sont plus directement axées sur le sol : peuvent être citées celles qui encadrent les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires ou l'épandage de fertilisants et de boues d'épuration. Depuis 2016, les « *obligations réelles environnementales* » (O.R.E.), prévues à l'article L. 132-3 du code de l'environnement, sont un outil juridique permettant aux propriétaires fonciers de faire naître sur leur terrain des obligations durables de protection de l'environnement. Les cocontractants (le propriétaire foncier d'une part et une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement d'autre part) font naître à leur charge une obligation ayant pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques.

Le code rural et de la pêche maritime ne connaît pas le sol au sens strict ; il connaît principalement les « terres » agricoles et s'intéresse à la protection de l'utilisation et de la qualité agronomique, que l'on retrouve par exemple à travers : le régime des baux ruraux, puisque le « *bail rural environnemental* », créé en 2006 et prévu par l'article L. 411-27, permet au bailleur d'imposer à son fermier des clauses qui obligent, dans l'exploitation ultérieure des terrains loués, à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (pratiques ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion) ; le régime de la mise en valeur des terres incultes, qui permet à une personne de demander au préfet l'autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale et inculte ou manifestement sous-exploitée depuis au moins trois (art. L. 125-1) ; le rôle des Safer, qui permet de maîtriser la destination des sols et d'imposer un cahier des charges qui peut prévoir que l'attributaire est tenu au respect d'engagements visant à la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées ou concourant à la protection de l'environnement ou à la mise en valeur des paysages (art. L. 141-1 III et R. 142-1).

Le CGAAER et le CGEDD ont été chargés d'élaborer une stratégie nationale de gestion durable des sols. Ils considèrent qu'une politique ambitieuse sur les sols ne peut se limiter à une juxtaposition de politiques sectorielles. Même si elle doit s'appuyer sur les réglementations existantes et les actions en cours, une vision transversale, large et partagée est indispensable. Il est primordial de faire du processus d'élaboration de la stratégie nationale des sols, un levier d'appropriation

des enjeux et du rapprochement des visions et des positions des différents acteurs au profit de la préservation d'une ressource finie et précieuse (43).

Pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE), face aux défis démographiques, alimentaires, environnementaux et climatiques, protéger la vocation nourricière des sols agricoles métropolitains et ultramarins et maintenir leur qualité agronomique et les externalités positives qu'ils assurent, constituent des enjeux primordiaux pour notre société (44).

Protéger les sols et atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette ».

Compte tenu des éléments de diagnostic exposés ci-dessus, de l'importance du phénomène d'artificialisation et devant l'inefficacité des différentes lois agricoles, environnementales et urbanistiques depuis dix ans, le Gouvernement a lancé un signal fort sur l'arrêt de cette dérive dans son Plan biodiversité de juillet 2018.

Structuré en 6 axes stratégiques, le Plan biodiversité vise à freiner l'artificialisation en limitant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette ». Le but est d'éviter toute nouvelle imperméabilisation des sols ou de la compenser par une « renaturation » équivalente d'espaces artificialisés. Pour cela, les *« politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial seront revues afin d'enrayer l'augmentation des surfaces artificialisées (bâtiments, infrastructures de transports, parkings, terrains de sports...) »*, de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et d'améliorer la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (objectif 1.3 de l'axe 1 du Plan).

Le Gouvernement a donc demandé à France Stratégie, qui dépend du Premier ministre, de l'aider à identifier les "leviers" permettant d'atteindre le "zéro artificialisation nette". L'organisme a publié le 23 juillet 2019 son rapport, qui a été remis aux ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et de la Ville et du Logement.

Dans son rapport, l'organisme pense qu'il est possible d'atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » des terres. Mais cela supposerait des mesures très ambitieuses, au premier rang desquelles : modifier les règles d'urbanisme pour favoriser le renouvellement urbain et la densification de l'habitat, et renaturer les espaces artificialisés laissés à l'abandon. L'auteur du rapport (Julien Fosse) propose également de fusionner les missions de la Commission départementale d'aménagement commercial et de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers afin de créer un « conseil départemental de lutte contre l'artificialisation des terres ».

Aux mesures contenues dans ce rapport de France Stratégie, pourront s'ajouter, d'une part, les propositions communes des rapporteurs de la mission parlementaire d'information commune sur le foncier agricole (45) qui tendent à passer d'une gestion concurrente à une gestion complémentaire des usages du foncier, à densifier l'urbain et à « dissuader » la tentation spéculative, d'autre part, les suggestions issues du rapport n° 17076 du CGAAER publié en juin 2018 (dans ce rapport intitulé « *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers* », la mission propose de passer d'une logique de préservation défensive à celle d'une co-construction entre l'État, les collectivités, les professionnels des filières agricoles et forêt-bois et les associations environnementales, estimant que des projets agricoles et forestiers doivent être clairement exprimés et intégrés aux projets de territoire. Elle estime notamment que

les schémas de cohérence territoriale constituent une échelle pertinente, tout comme les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. La mission suggère également de transformer l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers en une « conférence » des espaces naturels, agricoles et forestiers, axée sur des missions de réflexion et d'orientation des politiques publiques et de communication) et, enfin, les propositions issues des contributions écrites de la profession agricole (FNSEA/JA/APCA avec le concours de la FnSafer) transmises, à sa demande, au ministre de l'agriculture en juin 2019 (poser un principe de protection des terres agricoles à l'instar des exigences existantes à l'égard de la biodiversité et de la forêt ; pas de photovoltaïque au sol ; agir sur les friches...).

L'Association française de droit rural (AFDR) considère aussi, dans une note adressée au ministre de l'agriculture en juillet dernier, qu'il devient de plus en plus urgent de reconnaître au foncier agricole et rural sa vocation de support incontournable de l'activité économique agricole en le protégeant efficacement et en facilitant l'accès aux générations à venir de jeunes agriculteurs.

II – LA REGULATION DES MARCHES DU FONCIER AGRICOLE

« En 2050, l'agriculture sera un levier de vitalité territoriale » (46). Il est certain aussi que l'agriculture sera toujours une nécessité. Cela souligne l'importance des terres agricoles (qui sont une ressource particulière) et renforce le besoin de réguler, par des outils adaptés et efficaces, leur accès au travers les différents marchés du foncier (en propriété ou en jouissance) en vue de satisfaire les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, notamment celui d'assurer le renouvellement des générations, et de faire face à des évolutions indésirables. Et cette analyse est partagée par la Commission et la CJCE qui considèrent que « *la concentration excessive des exploitations, la spéculation foncière et la protection des terres agricoles sont des enjeux majeurs* » (47).

La régulation du foncier agricole est donc un sujet de préoccupation majeur, à la fois passionnant mais aussi hautement complexe et sensible.

A – UNE REGULATION NECESSAIRE MAIS FRAGILISEE (CONSTATS ET ENJEUX)

Une régulation légitime au regard des objectifs politiques agricoles poursuivis.

Les politiques publiques en faveur de l'agriculture ont, notamment, pour finalités de « *protéger et de valoriser les terres agricoles* » et pour objectifs de contribuer au « *renouvellement des générations* », de « *favoriser la transmission des exploitations agricoles dans un cadre familial et hors cadre familial* », de « *promouvoir la diversité des systèmes de production sur les territoires* », de « *limiter les agrandissements et les concentrations d'exploitations* » et de « *faciliter l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables* ». Ces objectifs sont énumérés à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et sont sans cesse complétés par le législateur : à nouveau dans la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire (l'article 45 de cette loi ajoute un 18^o objectif : « *promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole ainsi que la qualité et la sécurité de son alimentation* »).

Une régulation structurée principalement autour de deux institutions d'ordre public.

Les Safer et le contrôle des structures. Ce sont « *deux institutions d'ordre public, l'une et l'autre placées au service de l'intérêt général* » (48) et au service d'une même politique, en vue de contrôler qui achète et qui exploite le foncier agricole et, en tant que de besoin, d'orienter ce foncier à des candidats sélectionnés en fonction des objectifs de la réglementation.

Les Safer : bien qu'étant des organismes privés (sociétés anonymes), elles ont été reconnues par le Conseil d'État comme un organisme chargé, sous le contrôle de l'administration, de la « *gestion d'un service public* » administratif (49) et par la Cour de cassation comme un organisme à qui l'État a confié une « *mission d'intérêt public* » (50) ou une « *mission d'intérêt général* » (51). Les Safer jouent un rôle pivot pour le développement de l'agriculture en France, le renouvellement des générations, la régulation et la maîtrise du marché foncier rural, le développement local et la préservation de l'environnement (52). Dans le cadre de leur mission agricole, leurs interventions visent, d'une part, à favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations et, d'autre part, à concourir à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique (art. L. 141-1 du CRPM). Ses interventions sur les marchés fonciers résultent soit d'une démarche amiable, soit d'une utilisation de ses prérogatives de puissance publique (droit de préemption).

Le contrôle des structures : il s'agit d'un contrôle administratif des exploitations agricoles. Il a pour objet le « *droit d'exploiter* » (qui se distingue du droit de jouir du fonds). L'objectif principal du contrôle des structures est de favoriser l'installation d'agriculteurs. Ce contrôle a aussi pour objectifs : de consolider ou maintenir les exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre ou de conserver une dimension économique viable, de promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique et, enfin, de maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, notamment en limitant les agrandissements excessifs (art. 331-1 du CRPM).

Une régulation qui a permis jusqu'alors de maintenir une homogénéité des structures.

Du modèle familial, unique dans les années 1960, sont apparues progressivement des unités d'exploitation de plus en plus importantes (qualifiées de "firme" pour les plus développées) avec à l'autre extrémité des unités modestes, orientées sur des circuits de proximité, vente directe, relevant parfois de la micro-entreprise. Même si le modèle familial reste le plus répandu, cohabitent aujourd'hui dans nos territoires ces trois modèles d'exploitation agricole.

Alors, face à cette réalité, une question : la politique de régulation a-t-elle eu un impact ? Il ressort des conclusions d'une étude réalisée par l'INRA (L. Piet) que « *parmi les politiques dont le rôle a été modérateur, c'est le contrôle des structures, représenté par l'activité des Safer, qui a eu l'impact de loin le plus important. Si elle n'a pas empêché le nombre d'exploitations de diminuer ni leur taille d'augmenter, la politique visant à réguler le marché foncier a permis de limiter l'accroissement de l'écart entre "petites" et "grandes", et donc de maintenir une certaine homogénéité des structures* » (53).

Il s'ensuit que la régulation foncière permet de « *moraliser le marché* », pour ne pas accroître les écarts entre les différents modèles d'exploitation, sans empêcher le développement économique des entreprises agricoles. En effet, il n'y a pas, d'un côté, de "petites et bonnes" exploitations et, de l'autre, de "grandes et mauvaises" exploitations ; chacune doit pouvoir exister et se développer.

Ces exploitations doivent cependant toutes être soumises aux mêmes règles en matière de régulation, que l'exploitation soit individuelle ou sous forme sociétaire, qu'elle soit "petite" ou "grande", que la cession porte sur des biens immobiliers ou sur des parts de sociétés... En effet, comme le souligne très justement M. Benoît Grimonprez, Professeur des universités, « *il ne peut y avoir, d'un côté, un carcan qui asphyxie les petites entreprises individuelles et, de l'autre, un relatif laisser-faire pour toutes les structures habillées de la personnalité morale* » (54). Mais la réalité est toute autre.

Notre système de régulation se fragilise et est en perte d'efficacité.

Notre législation se heurte, pour sûr, à au moins deux grandes difficultés, qui demeurent des angles morts des régulations attendues (dont la maîtrise du prix du foncier agricole) et bouleversent le paysage agricole.

- La première est relative au développement du « marché sociétaire ».

La forme sociétaire offre de multiples avantages en termes de partage des tâches, de protection du patrimoine des dirigeants et d'obtention de concours bancaires. Si elles peuvent permettre une gestion optimisée de l'exploitation et une transmission progressive, les sociétés sont malheureusement de plus en plus souvent utilisées pour s'affranchir des règles.

Les sociétés exploitent désormais en France près des deux tiers de la surface agricole utile et le marché sociétaire représente l'équivalent du cinquième de la valeur du marché foncier (55). Aux côtés des exploitations de caractère familial et de subsistance, se développe une agriculture de firmes (10 % des exploitations agricoles, soit près de 44 000) avec des structures de plusieurs milliers d'hectares (56). Depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 3 octobre 2014, les Safer peuvent exercer leur droit de préemption en cas de cession à titre onéreux de parts sociales, lorsque la cession porte sur la totalité de ces parts concernant une société de production ou de propriété agricole dans la mesure où l'opération ainsi réalisée a pour but, à terme, l'installation d'un agriculteur. Les Safer devraient donc, en théorie, pouvoir réguler le marché sociétaire. Mais, en réalité, elles se révèlent impuissantes. En effet, l'innovation apportée par la loi d'avenir a été rapidement et aisément contournée par des montages sociétaires qui ont fait grand bruit en 2016 et 2017, avec notamment l'affaire dite *des Chinois*, relative à l'acquisition, par la société *Hongyang*, basée à Hong-Kong, de 1 700 hectares de terres dans l'Indre et de 900 hectares dans l'Allier (57). Ces montages juridiques consistaient simplement en l'aliénation d'une partie seulement (jusqu'à 99 %) des parts ou actions d'une société agricole. Ainsi, en une seule fois ou de manière successive, ces cessions partielles peuvent donner accès au contrôle de la société, sans possibilité pour la Safer d'exercer son droit de préemption, qui ne concerne que les cessions totales.

Des initiatives ont été récemment engagées pour protéger les terres agricoles contre ces phénomènes de financiarisation et de concentration d'exploitations agricoles mais elles se sont avérées infructueuses (58). En effet, une proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles avait été déposée le 21 décembre 2016 visant à instaurer une plus grande transparence dans l'achat de terres par des sociétés

et à étendre le droit de préemption des Safer aux parts sociales ou aux actions en cas de cession partielle. Cette dernière disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que la simple prise de participation financière dans une société d'exploitation agricole n'est pas soumise au contrôle des structures, pas plus que les prises de participation multiples dans des exploitations dès lors qu'il n'y a pas de participation aux travaux (59).

Les comités techniques des Safer et les commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) des structures se révèlent ainsi inaptes à exercer leur droit de regard dès lors que la terre a été préalablement transformée en parts sociales. Ameublie, la terre devient un droit de créance dont les transferts passent en dessous de tous les radars de la régulation.

- L'agriculture déléguée se présente comme le second grand défi à relever.

Il est de plus en plus courant pour un propriétaire de terres agricoles, voir pour un fermier, de confier leur exploitation à des sociétés de prestation de services rémunérées à la facture. Ce qu'on appelle le travail à façon (également connu sous le terme de travail délégué). Non pas seulement pour les travaux traditionnellement réalisés par les entreprises de travaux agricoles fournissant ensileuse ou moissonneuse-batteuse, mais pour la conduite complète de cultures (travail à façon intégral). La prestation de service agricole constitue un marché en pleine expansion. Selon le Ministère de l'agriculture, 12 % des exploitations en grandes cultures sont intégralement exploitées par des sociétés de prestation de services, lesquelles disposent de moyens humains, matériels et administratifs leur permettant de réaliser la totalité des tâches d'une exploitation agricole (le client ne s'occupe ni des cultures ni de l'administratif).

Il n'y a en France, pour ce marché, aucune transparence ni aucun contrôle des entreprises réalisant ainsi des travaux sur des terres agricoles sans titre de jouissance. L'agriculture déléguée permet à ces entreprises, sans être inquiétées, de contourner les instruments de l'ordre public agricole et d'é luder le statut du fermage (60) mais aussi représente pour elles un moyen de s'accaparer des terres (certaines entreprises exploiteraient plusieurs milliers d'hectares). Et, selon les rapporteurs de la mission parlementaire sur le foncier agricole, de telles pratiques, dans certaines régions, soustraient des terres agricoles au foncier disponible pour l'installation des jeunes agriculteurs (61). Ils font également état du manque de transparence.

Au-delà de ces deux problématiques (marché sociétaire et travail délégué), la régulation doit aussi faire face à d'autres difficultés, qui méritent d'être ici soulignées. Il s'agit des ventes en démembrement de propriété (si les Safer peuvent exercer, sans condition particulière, leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit, elles ne peuvent, en revanche, préempter la nue-propriété lorsque la durée de l'usufruit restant à courir dépasse deux ans, ce qui est relativement fréquent en pratique) et des ventes déguisées (le montage "bail-vente" consiste pour le propriétaire vendeur à conclure, plus de trois années avant la vente, un bail rural fictif ou de complaisance avec le futur acquéreur qui a toute l'apparence d'un véritable preneur en place, ce qui lui donne à la vente la priorité, devant la Safer).

Ce sont ces limites qui aujourd'hui permettent l'émergence de la concentration et de l'accaparement des terres agricoles, dont de nombreux cris d'alarme, relayés par la presse nationale et les médias spécialisés, ont révélé les inquiétudes des acteurs du monde agricole et rural.

La perspective d'une dérégulation prolongée est alarmante

Selon M. Dominique Potier, co-rapporteur de la mission parlementaire d'information commune sur le foncier agricole, « *Fondée sur la dérive individualiste de la course à l'agrandissement, un relâchement du contrôle, des failles législatives et l'arrivée de fonds spéculatifs à partir de 2008, une "libéralisation" est à l'œuvre dans notre pays depuis une décennie. Ces désordres risquent de devenir exponentiels et ont d'ores et déjà un effet sur la compétitivité de notre agriculture. L'enrichissement de quelques-uns se traduit par un appauvrissement collectif* » (62).

La dérégulation entraîne des mutations qui ne sont effectivement pas sans risque pour le monde agricole et les territoires :

1° risque d'augmentation du prix des terres agricoles (prix déconnecté de la rentabilité économique de l'exploitation), dans un contexte où le foncier se raréfie et où le marché, dans toutes ses composantes, devient globalement de moins en moins transparent ; 2° risque de creuser l'écart entre « petites » et « grandes » exploitations, dans un contexte où la régulation n'est plus en phase avec la réalité des marchés du foncier (je dis bien « les marchés » : celui de l'acquisition immobilière, celui de la location, celui des parts sociales et celui du travail à façon intégrale) ; 3° risque de conforter la situation de monopole des plus grandes exploitations et de générer une situation de concurrence déloyale, dans un contexte où les sociétés notamment font écran au mécanisme de régulation et où le prix qu'elles peuvent offrir pour s'agrandir limite sensiblement la concurrence ; 4° risque de rendre plus difficile, voire impossible, ne serait-ce qu'en raison du prix de cession, la transmission des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs, dans un contexte où se développent des structures aussi importantes (en surface) que complexes (en termes d'organisation et de gouvernance) ; 5° risque d'accentuer l'arrivée d'investisseurs fonciers (qu'ils soient français ou étrangers), dotés de capitaux conséquents, qui souhaitent diversifier leurs placements ou contribuer à la sécurité alimentaire de leur pays, entraînant ainsi, selon le cas, une financiarisation du foncier agricole (ou une agriculture de rente) et une perte de notre souveraineté alimentaire ; 6° risque potentiel de perturber l'équilibre des marchés agricoles, des filières, des coopératives agricoles..., dans un contexte où on s'éloigne d'une agriculture à taille humaine et où les exploitations les plus grandes sont de plus en plus en capacité d'intervenir directement sur les marchés et de les influencer (circuit long pour l'export, marché local ou vente directe, etc.) ; 7° risque qu'une trop grande concentration des terres conduise à terme à des systèmes de production qui génèrent moins de valeur ajoutée à l'hectare (bovins viande, céréales, oléagineux, protéagineux) et donc moins d'emplois (en atteste la stagnation du capital d'exploitation de la ferme France : + 2 % de 1990 à 2013) ; 8° risque de peser à terme sur l'aménagement et l'attractivité des territoires ruraux, compte-tenu de la place et du rôle qu'occupent aujourd'hui les agriculteurs et de l'emploi en agriculture (5,3 % de l'emploi national en 2017, selon les données de décembre 2018 du service de la statistique et de la prospective du ministère de l'agriculture).

B – UNE ADAPTATION NECESSAIRE DES OUTILS DE REGULATION (PERSPECTIVES)

Les constats et enjeux qui ont été brièvement exposés dans ce rapport sont aujourd'hui largement reconnus et partagés.

Le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a lui-même fait le constat que les outils de régulation du foncier sont inadaptés face au développement des phénomènes de concentration conduits sous forme sociétaire notamment (63).

C'est d'ailleurs aussi ce que soulignent Mme Anne-Laurence Petel et M. Dominique Potier dans le rapport d'information déposé par la Mission d'information commune sur le foncier agricole (du 5 décembre 2018) : « *le contrôle est actuellement contourné par des montages sociétaires (...) Ces pratiques sont à l'origine d'une véritable rupture d'égalité entre les exploitants (...) Ces contournements sont un véritable facteur de déstabilisation du monde rural* » (p. 82-83).

Face aux enjeux du partage et de la protection du foncier agricole, le Président de la République, Emmanuel Macron, le 22 février 2018 dans son discours à la nouvelle génération agricole, en présence d'un millier de jeunes agriculteurs, a déclaré « *Je suis très attaché à ce que nous puissions accroître le contrôle, la maîtrise des terres agricoles et du rachat des terres agricoles* » (déjà en mars 2017, dans son programme agricole aux élections présidentielles, le candidat Macron s'était fixé pour objectif de « *faciliter l'accès au foncier agricole* » et avait déclaré que « *nous renforcerons la transparence des transactions agricoles en soumettant toutes les sociétés foncières au contrôle des Safer* »). Dans son discours d'inauguration du Salon international de l'Agriculture 2019 (23 févr.), le Président de la République a confirmé sa volonté d'agir en ce sens en affirmant que « *nous prendrons des mesures fortes pour faciliter l'accès au foncier pour les jeunes agriculteurs. Nous les prendrons dans le cadre d'une loi foncière à venir* ».

Aujourd'hui, l'adaptation des outils de régulation ne peut plus attendre ; elle est devenue indispensable pour tendre vers davantage de transparence (connaissance de tous les marchés) et pour renforcer le contrôle du foncier agricole, quel que soit son mode d'accès, dans l'objectif de favoriser la transmission des exploitations et l'installation de jeunes agriculteurs.

Le but, par ces trois axes de la régulation (transparence, contrôle, orientation), étant de « *faciliter l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables* » (ainsi qu'il est prévu au IV de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime), pour satisfaire les objectifs des politiques publiques et répondre aux besoins des territoires.

Le consensus est très large avec l'ensemble des acteurs des territoires sur les orientations à prendre pour une régulation plus efficace du marché sociétaire.

S'il était nécessaire d'en apporter la preuve, on pourrait citer les propositions émises par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui préconise, dans son avis du 24 janvier 2018 intitulé « *Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ?* », de « *renforcer le rôle des Safer pour lutter contre les risques d'accaparement des terres et favoriser le développement de systèmes agroécologiques et familiaux* ». Dans une lettre conjointe adressée au ministre de l'agriculture en juin 2019, les responsables politiques agricoles de la FNSEA, des JA et de l'APCA proposent « *d'instaurer un dispositif d'agrément des mutations de parts de sociétés. La mesure vise à confier aux Safer une mission de contrôle sur toutes les cessions de parts de sociétés détenant du foncier en propriété ou en jouissance, ou détenant des droits sur de telles sociétés (permet d'inclure dans le champ du contrôle les sociétés holding)* ». L'AFDR considère dans une note transmise au ministre de l'agriculture en juillet 2019 que les « *Safer doivent pouvoir intervenir de manière souple et être consultées pour avis sur des opérations à caractère sociétaire dont l'ampleur pourrait faire craindre une excessive concentration des terres* ». Enfin, le rapport « *Ruralités : une ambition à partager* » de la mission « *Agenda rural* » (64) remis le 26 juillet 2019 au ministre de

la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, propose « *d'étendre [aux Safer] leurs possibilités d'intervention aux cessions de parts* ».

Plus largement et dépassant le cadre du marché sociétaire, les Safer ont également détaillé, lors de leur Congrès en décembre 2018 à La Baule (Loire-Atlantique), leurs propositions pour mieux réguler les marchés fonciers (65).

Tout d'abord, le groupe des Safer plaide pour placer le foncier agricole sous la protection de la Nation et considère que la régulation suppose, notamment, plus de transparence pour permettre plus de concurrence sur les différents marchés du foncier (mobilier ou immobilier et en propriété ou en jouissance) et que la régulation doit privilégier une agriculture de projets plutôt qu'un modèle unique d'exploitation. Il s'agit, sur ce dernier point, d'orienter entièrement le contrôle public vers une appréciation de la qualité du projet économique de l'agriculteur et de son intérêt local, comme le préconise aussi M. Barthe, avocat au barreau de Paris et président de l'AFDR Champagne-Ardenne (66).

Ensuite, pour améliorer la régulation du marché foncier, le groupe des Safer propose, notamment, d'une part, la création d'un « guichet unique » pour assurer la transparence des quatre marchés donnant accès au foncier agricole (l'achat, la location, les opérations sociétaires et la réalisation à façon de l'ensemble des travaux agricoles), d'autre part, l'élargissement du contrôle des structures à l'ensemble des projets d'exploitation (y compris le travail à façon) fondé sur des objectifs (et non plus sur des critères) liés aux enjeux des territoires et de l'agriculture et visant à promouvoir une agriculture professionnelle (qui supposera de définir le statut juridique de l'exploitant) et, enfin, l'instauration d'un dispositif d'agrément des opérations sociétaires, à l'exception des opérations intrafamiliales.

Enfin, comme le préconise aussi l'AFDR dans sa note précitée de juillet dernier, il lui paraît nécessaire de développer une fiscalité attractive ; en effet, les objectifs précités ne pourront être atteints que s'ils bénéficient de mesures fiscales incitatives.

Assurer la transparence des opérations, contrôler pour maîtriser les excès et surtout orienter le foncier vers les projets les plus conformes aux orientations politiques, professionnelles et territoriales : tel est l'enjeu de la régulation, au service de l'intérêt général et de la vitalité des territoires !

La France a compétence et entière liberté pour réglementer les marchés fonciers agricole. Cela étant, il reviendra au législateur, dans le cadre d'une loi foncière annoncée en 2019, d'établir un juste équilibre entre la protection de certains droits et libertés, comme la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété, et les exigences de l'intérêt général et de la puissance publique (67).

NOTES

- (1) « *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols* », Ministère de la transition écologique et solidaire/Comité pour l'économie verte, Rapport présidé par Anne-Catherine Loisier, sénatrice de la Côte-d'Or, et Anne-Laurence Petel, députée des Bouches-du-Rhône, juillet 2019 ; « *Le foncier agricole : un bien commun à protéger et à partager* » Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 déposé par la mission d'information commune sur le foncier agricole et présenté par Mme Petel et M. Potier, décembre 2018 ; « *Pour des territoires vivants : un foncier protégé, orienté et valorisé* », Congrès des Safer, La Baule, décembre 2018 ; « *L'agriculture face à la firme : concentration, régulation, évolution* », 34^{ème} congrès national de l'Association française de

- Droit Rural (AFDR), Bourges, octobre 2018, RD. rur. n° 474, juin-juill. 2019, p. 11 à 37 ; « *Demain le territoire* », rapport du 114^{ème} Congrès des notaires de France, Cannes, mai 2018, RD. rur. n° 465, août-sept. 2018, p.16 et s. ; « *La réforme du droit foncier rural* », colloque organisé par l'Université de Poitiers, mars 2018, RD. rur. n° 463, mai 2018, p. 21 et s. ; « *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers* », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation/CGAAER : Catherine de Menthière, Hélène de Comarmond, Yves Granger - Rapport n° 17076, mars 2018 ; « *Livre blanc sur le foncier agricole* » par l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement du Conseil supérieur du notariat, nov. 2017 ; « *150 idées pour la réussite de nos agricultures* », ouvrage publié par le think tank saf agr'iDées, juin 2017 ; « *Foncier agricole : accaparement ou investissement ? La nécessaire évolution des outils de régulation* », Ministère de l'agriculture et de l'alimentation/CGAAER : Charles Gendron et Yves Granger - Rapport n° 16070, avril 2017 ; Guide Terre de liens : « *Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales* », oct. 2013 ; ... (liste non exhaustive).
- (2) Rapport d'orientation du 49^{ème} Congrès national des Jeunes agriculteurs, « *Foncier agricole, entre avenir et héritage* », 16, 17 et 18 juin 2015, Le Mans.
 - (3) « *Ouverture de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols* », juillet 2019, site internet <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/a-propos>.
 - (4) Exposé des motifs de la proposition de loi portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, déposée au Sénat le 20 avril 2018, p. 51.
 - (5) Rapport du Comité pour l'économie verte, « *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols* », déc. 2018, p. 27.
 - (6) Rapport France Stratégie « *Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?* », juil. 2019, p. 5.
 - (7) Analyse Thema « *Artificialisation : de la mesure à l'action* », CGDD, janv. 2017, p. 5.
 - (8) Analyse Thema précité, p. 9 et s.
 - (9) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 « *Le foncier agricole : un bien commun à protéger et à partager* » déposé par la mission d'information commune sur le foncier agricole et présenté par Mme Petel et M. Potier, déc. 2018, p. 28.
 - (10) Albizzati C., Poulhes M., Sultan Parraud J., « *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013* », Insee Références, édition 2017.
 - (11) Cerema, 2017 « *La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la DGFIP : analyse et état des lieux au 1er janvier 2016* », Martin Bocquet et Ségolène Goubet.
 - (12) Rapport du Comité pour l'économie verte, « *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols* », juil. 2019, p. 16.
 - (13) Etude de *ForumConstruire.com* réalisée au 3^{ème} trimestre 2018 en collaboration avec *QuelConstructeur.com*.
 - (14) Analyse Thema Essentiel « *Objectif zéro artificialisation nette* », CGDD, oct. 2018, p. 2.
 - (15) Source : étude Poulhes précitée (10).
 - (16) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité ; Ministère de l'Agriculture, SSP, « *L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles* », Agreste Primeur n° 326, juil. 2015.
 - (17) « *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain* », mai 2009 / CGAAER n° 1716 / CGEDD n° 005089-02.
 - (18) Antoni V., « *L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles* », *Le point sur* n° 75, CGDD, février 2011.
 - (19) Janvier F., Nirascou F., Sillard P., « *L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012* », *Le point sur* n° 219, CGDD, décembre 2015.
 - (20) Agreste Mémento – Statistique agricole, déc. 2018, p. 5.
 - (21) Agreste Primeur n° 350, « *En 2016, des exploitations moins nombreuses mais plus grandes - Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2016* », juin 2018.
 - (22) CGDD/SOES « *L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles* », *Le Point sur*, n° 75, févr. 2011.
 - (23) « *Des pressions plus fortes en bord de mer, surtout dans les territoires ruraux et périurbains* », CGDD, juil. 2017.
 - (24) Assemblée nationale, Rapport, n° 1417, nov. 2018, J. Pahun, p. 8.
 - (25) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 33 ; RD. rur. n° 474, juin-juill. 2019, p. 29.
 - (26) S. Brunel, *Plaidoyer pour nos agriculteurs – il faudra demain nourrir le monde*, éd. Buchet-Chastel, coll. « Dans le vif », 2017.
 - (27) David Desrivierre « *D'ici 2050, la population augmenterait dans toutes les régions de métropole* », Insee Première, n° 1652, 22 juin 2017.

- (28) Conférence de presse de la FnSafer du 30 mai 2017.
- (29) C. Albizzati, M. Poulhes et J. Parraud., « *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013* », CGDD/MTES, Insee, édition 2017.
- (30) Rapport du 114^e Congrès des notaires de France, Cannes, 2018, p. 647, note 903.
- (31) Rapport DG Trésor « *comparaison européenne sur la préservation des sols* », févr. 2016, p. 7.
- (32) Réponse du ministre de l'agriculture à la question écrite n° 05940, publiée dans le JO Sénat du 20 septembre 2018, page 4782.
- (33) Rapport du 114^e Congrès des notaires de France, Cannes, 2018, p. 634.
- (34) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 39 à 41.
- (35) P. Billet, « *Le statut juridique des sols face à l'artificialisation : état des lieux et perspectives* », Responsabilité & Environnement, Juil. 2018, n° 91, p. 26 - © Annales des Mines.
- (36) Rapport du Comité pour l'économie verte, « *Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols* », déc. 2018, p. 11.
- (37) Rapport CGAAER n°17076 précité, mars 2018, p. 31.
- (38) Analyse Thema « *Objectif zéro artificialisation nette* », CGDD, oct. 2018, p. 2.
- (39) Rapport France Stratégie « *Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?* », juillet 2019, p. 5.
- (40) A. Colsaet, « *Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ?* », Iddri, Décryptage, n° 2, janv. 2019.
- (41) Le droit de préemption de la Safer risque encore prochainement d'être raboté puisqu'il est envisagé par le Gouvernement, suite à la clôture des assises de l'eau, d'instaurer un droit de préemption ouvert à la collectivité territoriale sur les terres agricoles situées sur des zones de captages d'eau potable (V. communiqué de presse du 1^{er} juillet 2019 des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture).
- (42) Avis du Conseil économique, social et environnemental, « *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société* », mai 2015, p. 22.
- (43) « *Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols* », Rapport n° 14135 du CGEDD/CGAAER, Sept. 2015, p. 102.
- (44) Avis du CESE, « *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société* », mai 2015, p. 5.
- (45) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 85.
- (46) Rapport du 114^e Congrès des notaires de France, Cannes, 2018, p. 12.
- (47) Synthèse de l'intervention de Madame Anne-Françoise Mélot, Chef d'unité à la DG Fisma de la Commission européenne, à l'AG de l'AEIAR, 17 mai 2018 (Montpellier).
- (48) S. Crevel, « *L'adaptation du contrôle des structures aux Safer* » : RD rur. 2010, dossier n° 3, p. 17.
- (49) CE, 20 novembre 1995, *Borel*, n° 147026, aux Tables p. 795.
- (50) Cass. Civ., 3^{ème}, 21 novembre 1985, n° 84-93133, Bull. 1985, n° 370.
- (51) Cass. Civ., 3^{ème}, 3 avril 2014, n° 14-40006, Bull. 2014, III, n° 46.
- (52) Déclaration du ministre de l'agriculture (Stéphane Le Foll) le 13 novembre 2013 lors de la présentation en Conseil des Ministres de son projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. On retrouve aussi cette définition du rôle des Safer dans le préambule de leurs statuts agréés en décembre 2016 par les ministères de l'économie et de l'agriculture.
- (53) L. Piet, *Paroles de foncier*, mai 2018, n° 20, p.3.
- (54) Intervention au colloque de l'Institut de droit rural de Poitiers sur « *La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible* », mars 2018 ; Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 188.
- (55) Conférence de presse de la FnSafer du 23 mai 2019 sur les marchés fonciers ruraux 2018.
- (56) François Purseigle, Geneviève Nguyen, Pierre Blanc « *Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme* », Presses de Sciences Po, 2017.
- (57) Des exemples, médiatiques mais marginaux, de quelques exploitations rachetées par des investisseurs chinois cachent une autre réalité : celle de la concentration sociétaire par les exploitants français eux-mêmes, par le biais de montages sociétaires complexes (Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 103). En effet, selon les auteurs du rapport n° 16070 précité du CGAAER d'avril 2017 (p. 28), les investissements étrangers en France concernent moins de 1 % des transactions. La fédération nationale des Safer relève en mai 2019 (*Les marchés fonciers ruraux – Synthèse 2019*, p.5) que les étrangers réalisent 86 acquisitions pour 327 millions d'euros. Le niveau atteint en valeur s'explique par quelques transactions exceptionnelles. L'origine des acquéreurs est majoritairement européenne (76 % en nombre), puis viennent ceux originaires d'Amérique du Nord (10 %).
- (58) Réponse du ministre de l'agriculture à la question écrite n° 8241, publiée dans le JO AN du 3 juillet 2018, page 5782.
- (59) F. Barthe, « *Le contrôle des structures* », RD rur. juil. 2019, dossier n° 30, p. 25.

- (60) B. Grimonprez et H. de Ferrière, « *Le travail agricole à façon : des tribulations à la régulation* », paru aux Editions Législatives le 28 août 2018 ; « *La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière* » Essais et livres de Dominique Potier, Pierre Blanc, Benoît Grimonprez, Juin 2019, p. 52.
- (61) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 12.
- (62) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1460 précité, p. 111.
- (63) Réponse du ministre de l'agriculture à la question écrite n° 06300, publiée dans le JO Sénat du 20 septembre 2018, page 4784.
- (64) Mission conduite par Daniel Labaronne, député d'Indre-et-Loire, Patrice Joly, sénateur de la Nièvre et président de l'Association nationale nouvelles ruralités, Pierre Jarlier, sénateur honoraire, maire de Saint-Flour (Cantal), président du Cerema et président délégué de l'Association des petites villes de France, Cécile Gallien, maire de Vorey (Haute-Loire), vice-présidente de l'Association des maires de France, et Dominique Dhumeaux, maire de Fercé-sur-Sarthe (Sarthe), vice-président de l'Association des maires ruraux de France.
- (65) Propositions du groupe des Safer disponibles sur internet à l'adresse suivante :
<https://www.safer.fr/actualites/actualite/congres-des-safer-2018-pour-des-territoires-vivants-un-foncier-protege-orienter-valoriser/>
- (66) F. Robbe, Président de l'AFDR, « *Rapport de synthèse* », RD rur. juil. 2019, dossier n° 33, p. 37, §17.
- (67) V. parmi d'autres, pour le respect des règles issues de la jurisprudence de la CJUE, de la CEDH et du Conseil constitutionnel : « *Communication interprétative de la Commission européenne sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne* », publiée au JOUE le 18 octobre 2017, C 350/5 et s. ; CEDH, 29 mars 2006, *Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], n° 36813/97 ; Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, § 18.
